

# 日本の生涯学習政策の動向と課題

——国民の新たな「学び」に注目して——

河 野 和 枝

## 日本の生涯学習政策の動向と課題 ——国民の新たな「学び」に注目して——

河野 和 枝

### 目 次

1. はじめに
2. ユネスコ国際成人教育会議の流れと生涯教育
3. 日本における生涯学習の政策展開
4. 生涯学習をわがものにする国民の自己形成
5. まとめ

### 1. はじめに

日本において「生涯学習」の概念が広まる契機は、1965年12月にユネスコ（国連教育科学文化機構）が招集した、第3回「成人教育推進国際委員会」であった。その時、ポール・ラングラン（Lengrand, p.1910-2003）による基調論文（ワーキング・ペーパー）「生涯教育」が提起され、この後、世界的な規模で論議が展開されることになったが、日本においても波多野完治<sup>\*1</sup>により翻訳され持ち込まれた事実が、多くの関係書物等で紹介されている。

しかし、それまで用語としての「生涯教育」は使用されてこなかったが、人間が生涯にわたり学習を続けなければならないとする考えは古来から言い続けられてきたことである。たとえば孔子の言葉に「吾十有五にして学を志し、三十にして立つ。四十にして不惑。五十にして天命を知り、六十にして耳従う。七十にして心の欲する所に従えども矩を踰えず」と人生の教訓として言い伝えられてもいる。

60年代に入り「生涯教育」が注目されるようになり、その後「生涯学習」の用語が一般

化する経緯を辿る今日であるが、研究対象としてばかりでなく、今日では国家の教育政策としてその概念が適用されている。

本論ではこの間の「生涯教育・生涯学習」の政策的動向を概観し、今日争点となっている教育の市場化、そして国家政策としての教育という相反する二面的構造を考える。また日本の教育体制の一つである社会教育との関連と生涯学習をキーワードとする国民の学びの実践事例を取り上げ、国民的学習の今日的課題も明らかにする。

### 2. ユネスコ国際成人教育会議の流れと生涯教育

ユネスコの国際成人教育会議（1948、ユネスコ総会で世界の成人教育を議論する場として招集する国際会議として決議）は、1945年、デンマークで開催したエルシノア会議が第1回である。27ヵ国政府代表、21のNGOなどの代表106名が参加している。その後1960年カナダ・モントリオール、1972年東京、1985年フランス・パリ、1997年ドイツ・ハンブルグ、2009年ブラジル・ベレンと6回開催されてきたが、回を重ねるごとに参加国・参加数を増やし、最近開催のベレンでは186ヵ国、1,500人と報告され、特にNGOや市民社会組織の参加と活躍が際立っていたと報告されている。<sup>\*2</sup>

ユネスコは、この国際成人教育会議の他に「成人教育推進委員会」を開催し、成人教育の世界的動向から様々な提言をしている。

---

キーワード：生涯学習，社会教育，生涯学習政策，自己形成

1965年第3回成人教育推進委員会で提案されたのが当時、ユネスコ成人教育部長のポール・ラングランによるワーキングペーパー「生涯教育 (education permanents, continuing education)」である。

## 2-1 ポール・ラングランによる生涯教育の概念と日本での反応

ラングランのワーキングペーパーは、現代社会の諸相、困難、課題を具体的にとりあげている。1. 変化の加速化…変化そのものではなく変化の速度が今日の問題 2. 人口増加…発展途上国の量的増加、発達国の高齢化など質的増加 3. 科学知識の増加と技術の進歩…学びの継続が必要 4. 政治の挑戦…主権者としての準備、民主主義 5. 情報…マスコミによる国際化の広がり 6. 余暇…労働と余暇時間の不平等、余暇の過ごし方 7. 生活様式と人間関係…階層の崩壊と自己主張 8. 肉体…「精神」からの解放と性 9. イデオロギーの危機…思想の自己決定 などとして、時代が要請する課題は、もはや学校教育の範囲だけでは限界であり、よって生涯教育の理念をもって解決しなくてはならないとその背景と意義を説き、教育の統合(垂直的統合…時間的統合・学校教育と水平的統合…空間的統合・社会の中で行われている教育等)を提案し、教育制度の改変に生涯教育を位置づけている。つまり児童期・青年期で終了する学校教育の教育体系は、時代の要請する技術革新と生活様式に応えられない。学校以外の教育機関、すなわち日本で言うところの教育の領域とされる家庭教育、社会教育等を統合し、生涯にわたる教育を組織化して考えるべきとの考え方を示している。また、その内容では、個々人の自己教育を原点として位置づけ、教育を学校という枠組みからはずし実現しようとする新しい教育システムの理念「生涯教育」を提案したのである。

このラングランの提案は、彼自身まだ未熟

の理論であると述べられていたが、当時の時代背景を基礎に、世界大戦後の社会秩序(平和)や技術革新、情報化社会を推進する新たな教育的枠組みとして世界的に注目され、各国が抱える政治的・経済的問題を解決する方策として「生涯教育」の意義と役割が強調されるようになり、日本も同様であった。

1965年、ユネスコ会議に日本代表として出席していた波多野完治<sup>\*3</sup>は、ラングランの生涯教育論に感銘しワーキングペーパーを訳本として、また波多野完治自身の著書として、「生涯教育」の考え方を紹介している。70年代に入り、この生涯教育論は、社会教育関係者を中心に多くの論考が登場し議論の場が上がっていった。概念として登場したこの生涯教育論を「学習計画論」に発想を連ねる考え方も提起され、成人教育の原理として理解し議論の広がりを見せたが、その多くは肯定的に捉えたものであり、もっぱら社会教育の問題として扱われていた。

しかし、1970年9月に出された、文部省社会教育審議会(以下 社教審という)中間報告「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」が提示されたことを契機に、成人教育以外のすべての教育を含む概念規定による教育体制を政策的に論じる生涯教育論に対する批判論も高まっていくようになった。

生涯教育論を教育体制の計画化原理にした教育改革＝国家政策が動き出すことに、警笛を鳴らしたのが持田栄一等であった。持田等は、本論の冒頭で述べた精神論としての生涯教育概念とは異なる、つまり、ひとの生涯—揺りかごから墓場まで—の学習と教育を組織化政策として国民を組織しようとするもの、すなわち生涯に亘る学習と教育を私的個人の次元で理解しようとするのではなく、社会的・政治的観点から計画化し組織しようとするものであり、国家的に保障するものである、と危険視する論を展開している。<sup>\*4</sup>

## 2-2 あらたな「生涯学習」概念の登場

1972年ユネスコの教育開発国際委員会（通称フォール委員会）は、『未来の学習』（原題：『learning to be』 フォール報告）を発表した。ラングランの生涯教育論の提起を受け、社会生活全体を人間的なものに再編してゆく理念として「学習社会論」が提唱され、学校教育もこの過程のなかで再位置づけするとしている。

その後、1972年ユネスコ・パリ本部の生涯教育部門の責任者となった、ラングランの後継者エットーレ・ジェルピ（Gelpi,E）は、歴史学・哲学・法学（博士）・成人教育を修めた経歴をもち就任している。ジェルピは、国や行政が主導するいわば社会的適応を基礎とする観念的生涯教育を批判し、抑圧されている人々の解放をめざし、新たな社会を創造するための学習を組織する生涯教育論を提案した。それは人々の生活そのものに基盤を据え、課題解決のための学習を計画化することを全面に理論化し、社会変革と新たな社会創造を求めるものであった。

ジェルピの著書『生涯教育—抑圧と解放の弁証法—』では、「生涯教育に内包されている曖昧さは、それが、経験され、実践に移されるときに消える。すべての人、すべての年代の人に教育を。しかし、それはどのような目的のもとに、どのような手段で実現されるのか。生涯教育は、生産性の向上や従属の強化のために取り入れられ、結果的に既成秩序の強化の具と終わる危険を内包している。だが反面、それとは異なった道を選択することによって、労働や余暇のなかや社会生活や愛情に支えられた家庭生活のなかで、人々を抑圧しているものに対する闘争に関わっていく力ともなり得るのである。（略）進歩的な生涯教育政策のもっとも基本的な原則の一つは、社会参加であることは明らかである。（略）進歩的な生涯教育を構成する三つの要素は、自己決定学習であり、個人の動機に応えるものであり、新しい生活方法の中で発展する学

習のシステムである。」と述べている。<sup>\*5</sup>

国際成人教育会議は、70年代に入り第3世界の人権問題が多く議論されるようになり、支配と従属の続く世界秩序から、政治的・経済的、文化的にも個々人が自立できることや女性・労働者・発展途上国の人々など教育的無権利層の成人教育への参加、成人教育は社会を改革する担い手となるなどの成人教育観が生涯教育観と重なり、勧告・報告・宣言となって活動の飛躍を見せ始めていたところに、ジェルピが要職に就いたのであった。

1985年3月「ユネスコの学習権宣言」が、パリで開催された第4回ユネスコ国際成人教育会議で122ヵ国参加、満場一致で採択され成立する。先進工業国、発展途上国、資本主義国、社会主義国を問わず体制を越えた世界的理念として「学習権」が承認されたことの意義は深い。『学習権宣言』は、70～80年代に掛けて論じられた人権としての成人教育思想、「世界人権宣言」、ラングラン、ジェルピの生涯教育論などの発展がもととなり、世界各国の共通する教育の考え方としてシンボル化したものであると言える。

「学習権とは

読み、書く権利であり、

問いつづけ、深く考える権利であり、

想像し、創造する権利であり、

自分自身の世界を把握し、歴史を創る権利であり、

あらゆる教育の手だてを得る権利であり、

個人および集団の力量を発達させる権利である。（略）」

と冒頭述べ、「学習権は未来のためにとっておかれる文化的ぜいたく品ではない。それは、生き残るという問題が解決されてから生じる権利ではない。学習権なくしては、人間的発達はない。学習権は経済発展の手段ではない。それは基本的権利の1つであり、人々をなりゆきまかせの客体から、自ら歴史をつくる主体に変えていくものである。学習権は、基本

的人権の一つであり、人類の一部のものに限定されてはならない」など宣言は、学習を権利として意味づけることを具体的文言の中で解明している。またここで言う「読み、書く」は、これまでの識字教育を乗り越え、知識の深化を経済・社会・文化生活に参加しうる能力を身につける機能として位置付けていることを深く読み取ることができる。<sup>\*6</sup>

この後もユネスコの成人教育思想は、インフォーマル・ノンフォーマル<sup>\*7</sup>の生涯学習を進展させる指針として「万人のための教育世界宣言」(1990/ユネスコ、ユニセフ、世界銀行、国連開発計画)「生涯学習をすべての人に」(1996/OECD閣僚レベル教育委員会第4回会議)「学習：秘められた宝」(1997/ユネスコ21世紀教育国際委員会)「成人の学習に関するハンプブルグ宣言」「未来へのアジェンダ」(1997/ユネスコ第5回国際成人教育会議)「いきいきと発展する未来のために、成人の学習・教育の力と可能性を活かすベレン行動枠組み」(2009/第6回国際成人教育会議)などがあり、付随する子どもの権利条約や高齢者、障害者、環境教育など近接領域との連携の中で展開されている。

なかでも「学習：秘められた宝(『Learning: The Treasure Within』)」は、先述のフォーラム報告を進展させ、生涯を通じた学習では「知ることを学ぶ(To know)」「為すことを学ぶ(To do)」「共に生きることを学ぶ(To live together)」「人間として生きることを学ぶ(To be)」という4本柱を基調にしている。

これらの提起は、人権への全面的敬意にもとづいた、人間中心の開発と参加型社会だけが、持続可能で公正な発展に導く(「成人学習に関するハンプブルグ宣言」第1項)という価値観に貫かれたものであると言える。

### 3. 日本における生涯学習の政策展開

#### —生涯教育から生涯学習へ—

前段に於いてユネスコの国際成人教育の歴

史的展開を概観し、その中でも一部触れたが、あらためて日本における生涯学習政策の動向を整理する。

政策的動向については次頁の(表1)に主なものを挙げる。

まず、生涯教育と混同されることの多い社会教育について概観する。

#### 3-1 社会教育政策の動向

社会教育の用語は、1892年(明治25年)に書かれた山名次郎著『社会教育論』<sup>\*8</sup>に登場したことにはじまるが、山名の言う社会教育論は、教育の外に出て教育を論ずるというものでありそれ故社会を論じる教育と使われた。政策用語として社会教育が使用されるのは、1921年(大正10年)であり、それまでの通俗教育を改めた時からであった。

戦前の社会教育が、国家総動員の教化として機能していたこともあり、青年団、婦人会など団体中心主義の活動がその役割を果たしていた。戦後、日本国憲法、教育基本法の制定により戦前の教育体制を教訓化し、法整備の流れのなかで社会教育法も1949年制定されることになるが、その象徴として現在も語られ実践論として生き続けているのが、当時の文部省公民課長であった寺中作雄の公民館論(いわゆる寺中構想)である。公民館は住民の自主的組織に支えられ、民主的に運営される社会教育施設と位置づけられ、文部省はその設置を全国各自治体に奨励するものとなった。寺中は、公民館を「大人の学校」と考え、国や地方自治体、地域を自主的に創造する担い手育成の教育の場として全国津々浦々に公民館設置を促す構想であり実行されて行った。今日では中学校区に一館と言われる公民館数を数え、社会教育法の中でも第五章 公民館が位置付けている。

社会教育法は、制定後、条文・条項を幾たびか改正され、制定当初目指した自己教育活動を支える学習保障に翳りを見せる苦難を重



表 1. 「生涯教育・生涯学習関連施策に関わる主な答申」（網掛け…法律を示す）

年	審議会名	答 申 名
1971	社会教育審議会	「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」
1971	中央教育審議会	「今後における学校教育の統合的な拡充整備のための基本的施策について」
1981	中央教育審議会	「生涯教育について」
1985 ～ 1987	臨時教育審議会	1985「教育改革に関する第一次～第四次答申 （生涯学習体系への移行，教育体系の総合的再編成，個性重視，教育の自己責任，受益者負担，民間活力の導入） →（生涯教育から生涯学習へ用語の変更） →（1988 文部省機構改革 生涯学習局の設置）
1990	中央教育審議会	「生涯学習の基盤整備について」
1990	文部省 通産省	「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」の制定（生涯学習審議会の設置）
1991	中央教育審議会	「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」
1992	生涯学習審議会	「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」 ※学校5日制の導入はじまる
1996	生涯学習審議会	「地域における生涯学習の充実方策について」
1998	生涯学習審議会	「社会の変化に対応した今後の社会教育行政のあり方について」
1999	生涯学習審議会	「学習の成果を幅広く生かす～生涯学習の成果を生かすための方策について」
2000	生涯学習審議会	「新しい情報通信技術を活用した生涯学習の推進方策について」（2001生涯学習審議会改組 中教審生涯学習分科会）
2004	中央教育審議会 生涯学習分科会	「今後の生涯学習の進行方策について」（審議経過の報告）
2006		12月「改正教育基本法」成立
2008	中央教育審議会	「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について―知の循環型社会を目指して」
2013	中央教育審議会 生涯学習分科会	「第6期中央教育審議会生涯学習分科会における議論の整理（案）」

\* 臨時教育審議会（臨教審）…内閣総理大臣の諮問機関

\* 中央教育審議会（中教審）…文部科学大臣の諮問機関

ねているが<sup>\*9</sup>が、「第一条（この法律の目的）教育基本法に則り社会教育に関する国及び地方公共団体の任務を明らかにする，第二条（社会教育の定義）学校在教育課程として行われる教育活動を除き，主として青少年及び成人に対して行われる組織的な教育活動，第三条（国及び地方公共団体の任務）（略）社会教育の奨励に必要な施設の設置及び運営，集会の開催，資料の作成，頒布その他の方法により，すべての国民があらゆる機会，あらゆる場所を利用して，自ら实际生活に即する文化的教養を高め得るような環境を醸成

するよう務めなければならない。」という主たる条項を保ちつつ今日に至っている。同法は，国や地方自治体の責務を規定したものであり，自主的社会教育活動の奨励と権力的支配統制の禁止をうたい，公民館・図書館・博物館など社会教育施設の役割，社会教育主事等の専門職の位置づけ，住民参加（例えば社会教育委員，公民館運営委員など）による民主的運営等を奨励するなど環境醸成に努めるものとしている。また同法は，教育基本法に精神である教育の自由や学習者の権利が貫かれたものとして制定されている。

### 3-2 1970年代からの生涯教育・生涯学習

ラングランの生涯教育を日本に紹介したのが、波多野完治であったが、当時日本では高度経済成長のピーク後のオイルショック(1973)を契機に、経済活動に翳りを見せ始める時代背景であったが、グローバル社会の更なる進展からさらに求められる高度な技術革新も想定され、必要な人材育成の課題は、経済社会の要請となり、生涯に亘り能力を開発する教育システムが求められていた。

このような社会的要請に応えたのが、1971年の社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」であり、日本における生涯教育政策のスタートであった。この答申では、急激な社会構造に即した人材育成の必要を社会教育に求めながら、広がりつつある余暇時間の増大に対応する生活の質的向上をめざす生涯教育が謳われコミュニティ政策の再構築を促す内容であった。①人口構造の変化 ②家庭生活の変化 ③都市化の急速な変化 ④高学歴化の到来 ⑤工業化・情報化の発展 ⑥国際化の進行、という国内状況の変化からその対応を学校教育、家庭教育、社会教育を統合した「生涯教育」が求められていると、ポールラングランの生涯教育の考え方に乗じながら答申している。しかし、この答申に対し「近代公教育とは、マンパワーを国家計画で戦略的に推進するという政策理論により、国民のすべてに適用させる生涯化が行われる」と持田等が反論したことは前段で述べた。

### 3-3 1980年代の生涯教育・生涯学習政策

1981年、中央教育審議会(以下中教審という)は、「生涯教育について」を答申しているが、生涯教育議論の国家主導が強められていく様相と過程が反映された内容と言える。

この答申の特徴は、「生涯教育」と「生涯学習」の概念整理をしていることである。すなわち「生涯学習」とは、「自己の充実や生

活向上のため、各人が自発的意志に基づき必要に応じ、自己に適した手段・方法を自ら選び生涯を通して学ぶこと」とし「生涯教育」とは、「この生涯学習のために自ら学習する意欲と能力を養い、社会の様々な教育機能を相互の関連性を考慮しつつ総合的に整備・充実しようとする。」と説明する。つまり生涯教育とは、教育制度全体の基本的理念であり、生涯学習は自らの意志による学習と整理している。

また、整理の上に立って「①社会・経済の急激な変化…新たな知識、技術の獲得 国際化 ②人々の教育的・文化的要求の増大…学習意欲の表れ ③多様な学習活動を可能にする経済的・社会的条件が整備されてきた…生活のゆとり ④自由で生き生きとした社会の維持と発展のためにも対応が求められている…個人主義、無関心層の増大、高齢化、連帯意識の希薄化」など社会的背景も深刻化するなか、国民一人ひとりが自発的意思に基づき自由に学び、自立し、社会性と思いやりのある社会を創ることが求められ、そのための教育的対応すなわち「生涯教育」により推進されるものと考えられている。

答申は、さらに社会のあらゆる学習機関を利用し、国民の学習を進める体制づくりを推進するのが「生涯教育」とあり、公的な教育機関ばかりで無く民間の教育産業をも視野に入れたものであり、教育の環境醸成を担う公的役割を一段と後退させる方向にあることを提示する内容である。このことは、「第二章 2-(2) 学習のための条件整備の課題

ア、情報提供と相談体制 イ、生涯教育関連機関の連携・協力の促進 ウ、生涯教育に対する国民の理解」という文言に現れ、財政を伴う環境醸成や社会教育の充実について触れることなく、国民の自助努力を喚起するに過ぎない内容になっている。

1985年から1987年までの臨時教育審議会(以下臨教審という)は、「教育改革に関する

第一次」から「第四次最終」答申により「生涯学習体制への移行」を明示し、その後の日本における「生涯学習体制」強化にむけより踏み込んだ政策を提言している。この答申では、「生涯教育」の用語が一切使用されず「生涯学習」の用語で統一されている。

「我が国が今後、社会の変化に主体的に対応し、活力ある社会を築いていくためには、学歴社会の弊害を是正するとともに、学習意欲の新たな高まりと多様な教育サービス供給体制の登場、科学技術の進展などに伴う新たな学習需要の高まりにこたえ、学校中心の考え方を改め、生涯学習体系への移行を主軸とする教育体系の総合的再編成を図っていかねばならない」と提言し、どこで学んでも、いつ学んでもその成果が評価される意識づくりと仕組みが社会に求められるとした上で、「これからの学習は、学校教育の基盤の上に各人の責任に於いて自由に選択し、生涯を通じて行われるべきものである。」つまり言い換えれば、基礎教育が行われる学校教育までは公的責任とするが、その後は個人の責任により生涯学び続けることを求めていると解釈される。「個性の重視」「自己責任」「受益者負担」「民間活力の導入」などの文言がそのことを言い表し、教育の枠組みを教育産業に広げ委ねることが示されている。

この答申後の1988年、文部省は機構改革を実施し「生涯学習局」を設置し改組している。その後、都道府県、市町村教育委員会においても機構改革が興り、既存の「社会教育部（課）」は「生涯学習部（課）」と変わり、その元で学校教育係、生涯教育係（あえて社会教育係を存続する自治体もあったが）が置かれることになり、社会教育の用語が行政部署用語から排除され今日に至っている。このような現場での機構改革が、「生涯学習」と「社会教育」の概念規定の混同を招き「生涯学習と社会教育は同義語と考えるのか」「社会教育法による社会教育実践は必要なくなる

のか」「これまでの社会教育実践は、生涯学習の考え方を基本理念として展開してきたはずなのになぜ機構改革までして生涯学習なのか」と、社会教育の現場は、用語の混同や伴う混乱を生じさせる展開にあった。

### 3-4 1990年代の生涯学習政策

1990年、中教審答申「生涯学習の基盤整備について」が出される。ここでは、①学校教育は生涯学習の基礎を培うものである ②生涯学習を推進するために連絡調整を行う組織を制度上に位置づける ③地域における生涯学習の中心機関となる「生涯学習センター」を都道府県に設置する、に加え民間教育事業の支援のあり方についての提言もより明確になっている。「国及び地方公共団体は、民間教育事業者の自主性を尊重し（略）必要に応じて間接的な支援を行うことが望ましい」として双方向の連携・協力を促進する事業（情報交換、民間教育事業者による指導者要請の協力など）を提言している。同年7月には「生涯学習の振興のための施策の進行体制等の整備に関する法律」（いわゆる生涯学習振興法）（以下生涯学習振興法という）を制定し、8月に新たな審議機関、生涯学習審議会を発足させている。

生涯学習振興法は、生涯学習の振興に資するため都道府県教育委員会の任務を定めており、市町村単位で活動する社会教育とは異なり、都道府県主導の広域生涯学習政策である。またこの法律では、「生涯学習」に関する概念規定は示されず、あくまでも生涯学習振興政策推進の目的で制定されていることが、文部大臣ばかりでなく通産大臣による「生涯学習基本構想」を「承認」する条項の構造から伺える。つまり、学習塾をはじめ各種成人向け塾やカルチャーセンターなどは通産省の所管であることから、この法律が文部省ばかりでなく通産省も加わり推進体制を固める方向を切り開く意図は、民間事業者との連携強化



を推し進め、生涯学習の市場化の道をさらに進める役割を果たすよう産業界からの強い要請の基、それ故教育行政の範疇に限定されない、「学習」という用語を使い公布を見たことに示されている。しかし、都道府県など自治体首長を中心に「生涯学習基本構想」を立てることやそれを通産大臣が承認することに加わることは、戦後、教育行政の独立性を規定し設置されている教育委員会との関連においても明確にされず、日本国憲法や教育基本法に抵触するのではないかとの疑問があり、課題を多く含んだ法律としてスタートした。結果的には既存の教育関係法との関係を明確にすべきことに、参議院の付帯決議として「教育基本法を尊重するものである」と付け加えられている。

生涯学習振興法制定時は、マスコミも多く報道し国民的関心事となり「生涯学習の原点見失うな」(1990/5/13毎日新聞社説)「国民が求める生涯学習を」(1990/7/23北海道新聞「論壇」山田定市氏)などに見られる。その内容は、社会教育が持つ公的条件整備の役割をおろそかにしたまま「生涯学習」を民間教育産業の投資の場として解放すること、また「生涯学習」の名のもと学校教育、家庭教育、社会教育を統合する生涯学習が国家による統制下に置かれることになることへの危惧が多く語られている。

その後「承認」にからみ生涯学習基本構想づくりが全国的に進展をみせず、2002年には基本構想の「承認」から「判断」に改正され実効性の乏しいものになったが、生涯学習振興法が後押しとなり、公的責任の実践現場である社会教育の後退、教育の市場化を加速させる突破口になったことは否定できない。

1991年の「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」(中教審答申)1992年の「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について」(生涯学習審議会答申)では、生涯学習における学校教育の役割につい

て提言し、自ら学ぶ意欲や態度の育成、基礎基本の定着、学ぶ楽しさの体験やボランティア活動の推進、学校外活動の充実、そして学校5日制が導入され完全実施に向けスタートしている。社会人を対象としたリカレント教育も推進目標に上げられ、1999年の「学習の成果を幅広く生かす-生涯学習の成果を生かすための方策について」では、学習の機会の支援と充実、ボランティア活動の推進(学びをボランティアに生かす)、生涯学習による地域社会の活性化(地域社会の発展に生かす)などが答申され、学びの成果を様々な場面で生かすべき国民のあり方を規定する政策に連動することになる。

これらの答申からは、国民一人ひとりのニーズに基づく学びの自由を抑制し、社会のために生かすべき社会的要請として学びが組織化される方向性が示されている。特にボランティア活動など個々人の自由意志が尊重されるべき領域に対しても「国民的義務」要請の構造として、意識を止揚させる方向を示している。誰のために何のために学ぶのかを決定するのは、学習者本人でありそこに介入することは基本的人権に関わる問題であるが生涯学習政策は、国家や社会の要請として国民一人ひとりの課題解決義務と責任に導く政策的意図を持つものと言わざるをえない。

1995年4月社団法人 経済同友会が「学校から〈合校(がっこう)〉へ—学校も家庭も自らの役割と責任を自覚し、知恵と力を出し合い、新しい学び育つ場をつくろう—」を提唱し発表している。学校を「スリム化」し、新しい学校のコンセプトを「合校」とし、学校・生徒・学生に選択の幅を広げる「選択的教育」を目指した教育改革でありそこに企業の役割を示している。

経済同友会は、週5日制の全面実施を目前に、家庭や地域の役割を再認識し、学校の多忙化を解消するスリム化をはかるためには、地域の民間教育機関など教育資源を大いに活

用し、教員以外の専門家や民間教育機関が加わることで子どもが多様な人々と出会い成長に寄与できると提唱するが、目的は学校外の実教育機能をアウトソーシングする方向に国民をシフトするものである。

### 3-5 2000年代の生涯学習政策

2002年の中教審答申「青少年の奉仕活動・体験活動の推進方策等について」は、1999年の生涯学習審議会答申をより具体的に示し、青少年のボランティア活動を義務化している。

2003年には、地方自治法の一部改正により指定管理者制度が導入され、経費の節減、質の高いサービスの提供を全面に掲げ、公共施設が民間事業者により管理運営できるものに拡大された。公民館、図書館、博物館など社会教育施設も指定管理者制度に適用できるものとされ（2005年1月全国生涯学習・社会教育主管会議での文部科学省が表明「1.27文書」）株式会社の参入も含め一段と市場化政策を進展させることになった。社会教育現場の市町村職員や住民学習組織そして関係者は、営利事業を禁止する、社会教育職員の教育委員会任命制との矛盾、社会教育法・図書館法・博物館法など個別法優先の原理を否定するものなどを根拠に、憲法や教育基本法、社会教育法を根底から破壊しかねないと「適用しない」よう要請したが、その後の展開は、昨今話題になっている佐賀県武勇町図書館に見られるように大手企業を指定管理者に指名している。また先に挙げた経費節減などは、働く労働者の低賃金を招き官製ワーキングプアの温床になっているとの報告もあるほど劣悪化する労働条件を温存する制度であることが明らかになっている。<sup>\*10</sup>

この間、生涯学習審議会が改組され、中教審生涯学習分科会として機能していくことになるが、2004年「今後の生涯学習の振興方策について」（生涯学習分科会審議経過の報

告）では経緯と課題、今後の方向、重点分野、関係機関・団体等の活性化方針、国・地方公共団体の役割という6つの領域において方向性が提示されている。特に生涯学習社会実現の基本的考えは、「個人の需要」と「社会の要請」のバランスであり、振興方策では、国民全体の人間力の向上及び生涯学習における新しい「公共」の視点を重要視し、国・地方公共団体は、財政状況の厳しさから民間役割の重要性が増大している現状を踏まえさらに連携する必要があると市町村にまで広げた役割を提言している。

この後、2006年12月、教育基本法が改正された。改正教育基本法には、生涯学習の理念（第3条）条項を新しく加え、日本の生涯学習体制の基盤を固めたのである。

2008年中教審答申「新しい時代を切り開く生涯学習の振興方策について―知の循環社会を目指して」2013年中教審生涯学習分科会議論の報告（案）がその後の展開となるが、答申では「知識基盤社会の時代にふさわしい人材の育成が生涯学習社会には必要であり、またさらなる競争と技術革新が生まれ、相乗的グローバル化が今後進展する。したがって、変化に対応するためには、自ら課題をみつけ考える力、柔軟な思考力、身につけた知識や技術を活用して複雑な課題を解決する力及び他者との関係を築く力など豊かな人間性を含む総合的な「知」を持ち合わせた自立した個人である」として、縷々述べられている。つまり、地域社会では、男女共同参画、人権、環境保全、消費者問題、防災・安全など地域課題・生活課題が山積しているが、課題解決のためには、絆づくりと活力あるコミュニティの形成にむけた学習機会の充実が求められることを国民的課題にし、ここでも国民一人ひとりの自己責任による学びを喚起し、しかもその学びをコミュニティに生かすべきとする国民の義務化が現れている。

## 3-6 小 活

ここまで、戦後スタートする新たな社会教育行政からはじまり、生涯教育・生涯学習の導入、その後の政策動向を概観した。日本に生涯学習を紹介した波多野完治は、『生涯学習論』の序文の中で「(略) それから日本でも生涯教育に関する論議が盛んになった。いちばんさいしょに、これに反応を示したのは、産業界であったように思われる。そのためか、日本では生涯教育は、主として、具体的には職場内の再教育(矮小化)と混同されてしまった。そのうちに教育界でもこれに対する考察がはじまった。賛成や反対がうずまくなかで「生涯教育」は「教育」と同じことになり(拡散化)このことばの「現代的」意味が見失われてしまう傾向を生じた。(略) この2つの中間にはさまって、私の苦悩は深かった。」と記されているが、まさしく波多野氏が苦悩の深さを示すように、日本に導入された「生涯教育」は、独自の道を歩き始め、国家政策として教育改革の中軸となる象徴理論に押し上げられ、しかも経済界の要請が強固の中、教育の市場化に道を開き、生涯学習の名の下で公的責任を後退させ、受益者負担、自己責任の原理による教育改革が推進される今日の様相である。

公的社会教育は、この間の行政改革の煽りを一番先に受け、指定管理者制度の導入などにより事業予算措置の激減、社会教育主事等専門職・関係職員の激減が続き、地域住民の自主的学習を支える環境醸成が後退するという現状を生じさせている。

このような現状を踏まえ、前述のP・ラングランやE・ジェルビのいう生涯学習論をどのように引き受け、現代社会の課題解決に向きあう自己教育活動を国民の学習権として実現していくかが今日の国民的課題であるが、国民が抱える生活課題はより多様化・深刻化し、人々の孤立化に象徴されるように、生活のなかで連帯する条件を得られないまま多忙

な月日に埋没する人々が多くなっている。学びの方法も従来型座学とは異なる個別課題に直接向きあう方法が求められ場面が多くなっている。現代社会に生きる人々が創造する学びに注目し次に事例を提示する。

#### 4. 生涯学習をわがものにする国民の自己形成 —課題解決学習と自己決定学習の展開—

そもそも社会教育の概念は、公権力を自由に操り推進する公的社会教育と住民の自主的自己教育活動そのものを社会教育と規定する二面性を持つという構造的矛盾を含んでいるが、今日、公的社会教育に対する国民の評価が二分化する時代を迎えている。

そのひとつが、憲法や教育基本法、社会教育法の理念に基づき、国民の学習権を保障し、地域課題や生活課題を解決しようとする住民の主体的学習を尊重し支える公的社会教育実践としての評価がある。しかしその一方、70年代後の生涯学習論を軸に、成人市民の自己教育・相互教育は、むしろ「教育なき学習」がふさわしく成熟する成人市民に「教育」することを目的とする公的社会教育は、もはや「死滅」しなければならないとする<sup>\*11</sup>評価である。

グローバル化した経済不況は、国民的格差をあらゆる面で露呈している現況にありその厳しさは、自己責任を基本とする生涯学習施策によって問題が解決される国民的環境はなく、多大な困難のなかにいる人々ほど解決の方策を持ち得ていないのが現実である。国民の実際は、課題解決のための学習に自ら参加出来る条件にある国民も限定されている。

しかし、今日の政策的影響を受けながらも、さまざまに生きることの困難をテーマにし、人々が連帯しその課題解決に迫る学習活動を組織する場面も少なくない。虐待、非行、不登校、ひきこもりなど子育ての問題、障がい者や介護問題、離婚などの家族問題、防災や社会秩序・平和の問題など多様な実際が見ら



れる。次がその事例の一端である。

#### 4-1 【実践事例1】不登校の子どもをもつ親の学び

ここではある「親の会」を事例にする。

1996年、不登校の子どもをもつ親の会が北海道各地から参集した100名以上の親や関係者により設立した。不登校の子どもを持つ親が主体となって運営している組織である。今は、道内各地に親の会がつくられ、親同士支え合う機会を提供しているが、参加する理由の多くは「子どもが不登校になり焦りながらあちこちの相談機関等を訪ねたが、専門家とのギャップを感じたり、逆に自分の子育てを責められる言葉に、さらに重荷を背おいながら帰ることが多かった。自らの言動を責めながら、最後にたどり着いたのが親の会だった」と。

月一回の例会では、参加する親たちひとり一人が、思いのままを語り合い聴き合う形式で進められ、それは強制でも義務でもない親の意志として尊重されている。言葉にならず涙しか出ない親や語ることが続けられず途切れたり、言葉が止まらなくなり長時間に及んだりときまざまな場面がそこにあるが、それでも親同士一緒に涙したり、うなずいたり、怒ったりと他者の声を聴きながらも、自分の経験と重ね合わせ振り返り、振り返りながら他者の声を聴くことをしながら、自分の心に問いかけるといふ。聞き取った後の自由な話し合いの時間が多くの学びにつながるという。子どもとの向きあい方、子どもの理解、学校のこと、家族のことなど話し合いは、不登校をどう考えるかという深い問いが含まれた親の葛藤が多く出される。

親の会には、少し前にわが子が不登校になった経験を持つ親がいつも参加している。「私もあなたと同じだった。学校に行けない子どもの現実を分かりつつ、何とかしなければと焦り、その言動が結局子どもを追いつめ

ていた自分であったと今は分かる。その当時は、混乱の中での精一杯さで分からなかった。我が子を思い悩む気持ちはどの親も同じ。わが子を捨てていない証拠ですよ。」と伝えられる。辛いけれどももう少し時間が必要とするメッセージで、少し落ち着きを取り戻し日常に戻れるようにしてくれるのが例会と言う。当事者同士の会は慰め合いの会と言われることもあるが、辛い経験をくぐり抜けた人の言葉は慰めではなく、経験から未来が見える言葉になって語られると言う。一人で抱え込まなくても大丈夫という安心感をもらえる場がそこにある。例会の他に教育関係者、医療・福祉など講師を招いての学習会では会員外にも広く参加を呼びかけている。

他にも不登校の実態をアンケートなどでの調査活動もあり、結果をまとめ、教育委員会や関係機関に発信する活動や教育研究会等での報告など課題解決を求め広げる活動にも及んでいる。さらに親の会同士の横のつながりをつくり「全道のつどい」「全国のつどい」を、親だけでなく当事者である子ども・青年、ボランティア、教師や援助者などの専門家等、様々な領域の人々とネットワークを広げ協同の学びが展開されている。

#### 【実践事例2】さっぽろ子育てネットワーク

1995年に設立したさっぽろ子育てネットワークは、「子育て・子育て・親育ち」をテーマに活動している。現在多くみられる子育て支援ネットワークではなく、親育ちを目的とする学習ネットワークをコンセプトに子育て親ばかりでなく職域・年齢を越えた様々な市民がつどい、子育て交流フェスティバル、子育てフォーラム、子育てハンドブックの発行、子育てサロン、子育て講演会、子育てサークル応援講座、子育て援助を考える会、親子ファミリーコンサート、幼稚園講座、お父さん子育て講座、カナダの子育てテキストを読む会・話す会、思春期・青年期の子育て教育を考える学習会など多彩な実践活動を行っている。



ここでは、乳幼児を育てる若い母親を対象に開催されている子育て交流会「聞いて聞いて私の育児ストレス」の事例を取り上げる。日本の子育て困難の実態は、過去の歴史にはないと言われて久しい。事実として事件化する虐待が挙げられるが、孤独のなか日々煮詰まる子育てを余儀なくされる若い母親たちの社会状況がある。さっぽろ子育てネットワークでは、1999年から「ひとりぼっちの親をなくそう」とこの活動が続けられている。

子育て中の母親たちが集まる企画会議で「たくさんの子育て講演会や学習会に参加したけれど、親の未熟さを指摘され責められているように感じ素直に聞けなかった」「勉強は必要だけどただ聞くだけの学習はもうたくさん。意味ない」「とにかくしゃべりたいの。思いを聞いてほしい」「参加している人達から話が聞け、私も話せたことで自分の子育てを振り返ることにつながっている。同じ悩みを持つ親同士でじっくり話してみたい」「子育てしている者が主人公の学習会にしたい」など学習の方法にこだわり、誰にもじゃまされず日頃の子育てや思いを言葉に出来る場(学習)を想定し、実施されている。

今日、子ども虐待が社会問題化し、会員の母親たちからも「当事者になりそう」との声もあがり、ただ思いを話すだけではなく身近な子育て課題に焦点化し、自分たちなりの解決方向が見える交流会を目的にしている。学習会は、当事者同士がテーマに沿って日頃の子育て思いを言葉にする(相互関係に導かれた傾聴と振り返り、共感的理解)ことで課題解決の糸口を見いだすきっかけにする(課題の整理と自己決定)。そのことが日々の子育てにつながるよう設定されている。「子育てをつらく感じるのは私だけではない。同じ仲間がいる」と実感しどこかホッとする解放感が自由な空間をうみだしもっと話したいという場面が参加者の信頼を串刺しにし展開されている。それは集団だからこそ発揮できる学

習と言えるものである。テーマは「育児ストレスの解消法」、「良い母親とは」など学習会ごとに変わるが、自己決定をうながされる場面が多く提供される学習会になっている。学習会を準備するプロセスに関わる親たちの学びがあることが重要であると振り返りながら継続されている。「子育てから逃げない自分でありたい」と終了後の感想が綴られている。

## 5. まとめ

本論の主な目的である、日本における生涯学習の政策展開を概観した。70年代から急速に展開する「生涯学習」の理念は、ユネスコの進める世界的流れであるジェルピの言う「抑圧からの解放—人間としての存在価値」に向かう学習論とは異なる展開にあることが特徴的と言える。第1に生涯学習における市場原理の導入は、社会教育をはじめとする公的責任を後退あるいは破壊するみちすじをつくっていること。第2に地方分権と言われるなか「生涯学習」を基本理念とする政策展開は、中央集権の方策を強化していること。第3に、第2と関わり自己責任が強調される政策展開により人々の個別化がさらに浸透し、住民自治などの後退が顕著になること。第4には、公的社会教育の後退により住民の自由な学びが形成されず自己教育活動の抑制につながること等が課題として考えられる。

もう一つの目的である今日争点となっている生涯学習における「市場化」と「国家政策」の二面的構造についてであるが、政策的動向の中に見られるように、公的責任をより後退させるための政策実現としての「市場化」があり、しかも経済界の要請に応えるものとして作用しているのである。一方「国家政策」としての生涯学習は、「個性の尊重、自由、自立、自己責任」の原則に見られるように国家に要請される国民育成の理念として位置づけられていると考えられる。まさしく中央集権の方策にその流れがあると言える。市場化

の流れと国家政策の流れは、相反する二面的構造を持ちつつも双方の利害関係の中に政策が動いていると見る事が出来る。つまり、1947年度制定「教育基本法」前文で述べられている「～この理想の実現は、根本において教育の力にまつべきものである～」とした教育の国家責任を教育理念におしとどめ、教育の現場は市場化に委ねることが国民の自由な学習を尊重することであり、すなわち生涯学習であるとする。しかし今日の格差社会がより助長される社会づくりにつながるという課題を含んだものとして見る事が出来る。

その一方、厳しい社会の現実、一人一人に影響している生活実感の中から新たな学びが国民によってもたらされている事実も見逃せない。その事例は先述の2つからも分かる。今こそ地方自治体の役割を再確認し、国家政策に惑わされない住民主体の生涯学習を構築しなければならない時である。

- 
- \*1 波多野完治著『生涯学習論』小学館/1972(日本現代教育基本文献叢書 社会・生涯教育文献集I-9/日本図書センター)
  - \*2 荒井洋子『月刊社会教育』2010.5国土社P63
  - \*3 波多野完治著『生涯教育論』小学館/1972 P15-60
  - \*4 持田栄一著『「生涯教育論」批判』明治図書/1976 p12-22
  - \*5 E, ジェルビ著『生涯教育—抑圧と解放の弁証法—』前平泰志訳/東京創元社/1983 P16-P20 第一章 生涯教育のための政策に向けて
  - \*6 小川利夫・新海英行編『新社会教育講義』大空社/1991/p53-55
  - \*7 P.H. クームスらが提唱するところの不定形型教育 (informal education) 非定形型教育 (nonformal education) 定形型教育 (formal education) 日本の社会教育はインフォーマル、ノンフォーマルが学びの形態と位置づけられる。
  - \*8 全日本社会教育連合会編集/発行『社会教育論者の群像』山名次郎P1-11
  - \*9 例えば、昭和34年社会教育法の改正では、

社会教育主事の設置義務や社会教育関係団体補助金禁止の解除。昭和62年平成8年の省令改正により社会教育主事養成の緩和がありその後も生涯学習振興法制定時や教育基本法改正時などで改正されている。

- \*10 川村雅則氏調査報告「北海道の官製ワーキングプア」2012
- \*11 松下圭一著『社会教育終焉論』筑摩書房/1986 P4-5

## <参考文献>

- ・本文中の答申・条約・宣言・国際機関のレポート等は、社会教育推進全国協議会編『社会教育・生涯学習ハンドブック (第8版)』エイデル研究所2011、法律は、『解説 教育六法』三省堂2009などを参照にしている。
- ・季刊『教育法』103号/1995 pp33-39 特集—経済同友会『学校から「合校」へ』提唱
- ・山田定市監修 鈴木敏正編集代表 神田嘉延・遠藤知恵子・宮崎隆志編著『生涯学習を組織するもの』北樹出版/1997 pp16-20
- ・長澤成次著『現代生涯学習と社会教育の自由』学文社/2006 pp11-18 pp34-41
- ・社会教育推進全国協議会編集・発行『住民の学習権と指定管理者制度—公民館・図書館はどうなる—』/2006 pp4-19
- ・鈴木敏正著『エンパワーメントの教育学』北樹出版/1999 pp41-44
- ・佐藤一子著『生涯学習と社会参加』東京大学出版会/1998 pp15-38
- ・碓井正久・倉内史郎編著『新社会教育』学文社/1986 pp174-177
- ・末本誠・松田武雄編著『生涯学習と地域社会教育』春風社2004 pp1-20
- ・大串隆吉著『社会教育入門』有信堂/2008 pp107-116

[Abstract]

## Trends and Problems in Lifelong Learning Policy in Japan

Kazue KOUNO

During the global economic recession, social and educational policies for many problems (e.g. attendant inequality and poverty, natural disasters, energy problems, aging population and declining birth rates, abuses, and unattended deaths) must be confronted to find solutions for both developed and developing countries. The concept of lifelong learning is needed to face these problems. The idea of “lifelong learning” appeared in Japan in the 1960’s, and it is widely used not only in educational administration but also in politics and private business, where it is known as “lifelong learning society” or “lifelong learning system.” This situation is different from the idea that “human beings keep on learning as long as they live.” This paper gives an overview of the appearance of “lifelong learning” in Japan and its social background, and reveals its current meaning, roles and problems. Also, this paper presents how the public receives the benefit of the resolution of problems in today’s society by case study and also discusses “lifelong learning” for the public.